

岡山県教育委員会が発行した『危機管理マニュアル』、『管理職のためのメンタルヘルスブック』の作成の経緯と活用及び課題について

Responses to Challenges Facing the Okayama Prefecture Board of Education in the 21st Century

(2011年3月31日受理)

森上 敏夫 高木 亮
Toshio Morikami Ryo Takagi

Key words : 学校経営, 学校の危機管理, 教職員人事管理, 精神疾患による休職

要 約

本稿は、今次教育改革における岡山県教育委員会の挑戦的な取り組みを整理することを目的とする。特に第一執筆者が経験した2000年代の岡山県教育行政の取り組みについて、危機管理とメンタルヘルスを中心とした経験から、岡山県教委作成の『危機管理マニュアル』と『管理職のためのメンタルヘルスブック』作成経緯と学校現場での活用・運用さらにそこから伺える今後の課題について議論を行った。

1. 本研究の目的

森上は、2000年度～04年度に倉敷教育事務所長、岡山県教育庁指導課長、教職員課長を務め、岡山県教育委員会（以下「教委」）の人事行政と指導行政の中核にいた。その間に、岡山県教委は、今次の教育改革の動きと不幸な事件や事故の教訓を踏まえた『危機管理マニュアル』（01年3月）、『管理職のためのメンタルヘルスブック』（02年3月）を作成し、その活用を図ってきた。その作成の背景と活用状況をとおして、今次教育改革の動向を受けた岡山県の教員人事および指導行政の課題や問題を整理していきたい。また、冊子作成の経緯と学校現場における運用についてふれ、岡山県教委の危機管理を踏まえた学校管理、学校経営の取り組みや教職員のメンタル、精神疾患による病気休職者への対応を省察する。最後に今日までの学校教育の動向及び学校経営上の課題を検討したい。

2. 20世紀末からの教育病理と教育改革

今次教育改革のスタートを本稿では、臨時教育審議会（以下「臨教審」）以来の流れとして概観したい。84年から87年にわたって設置と四回の答申を続けてきた臨教審での論点⁽¹⁾は、現在同様に「いじめ」や「登校拒否」、「青少年の非行」で現在にまでつながる生活指導・生徒指導に関する問題意識が示されている⁽²⁾。これらは特に深刻で全国的に問題になるものは「教育病理」などとも呼ばれ、日常の生活指導・生徒指導上の問題を超越して危機管理的な課題になるものも少なくはない。

(1) 減らない「教育病理」の課題

80年代のいわゆる「第四の少年非行のピーク」より「陰湿ないじめ、子どもの自殺」問題は、この30年来の日本の学校教育の課題である。いじめを苦に自殺する事件が生じる度に大きな社会問題として認識が深まり続けているといえる。「いじめ」の定義の曖昧さこそあるが、この問題の深刻さが予断を許さないままであると社会で捉えられているといえよう。

また、80年代の「登校拒否」さらに90年代以降の「不

登校」問題の統計上の増加も周知のとおりである。岡山県についてみれば、97年度には「学校ざらい」を理由にした30日以上長期欠席の小学生が470人、中学生1,558人で初めて、2,000人を突破している。この「出現率」は全国平均と比べ極めて深刻で岡山県にとって極めて大きい課題であった。

生徒指導・青少年非行問題についても統計上は80年代よりは落ち着いた観もあるが、97年の神戸市須磨区小学生殺害事件や98年の栃木県における女性教師が中学校1年生にナイフで刺殺された事件を契機に「心の教育」がその後の学校教育にとっての大きな課題となっている。社会において窃盗や暴行といった少年犯罪の統計的変化の問題よりも、内実や性質により少年犯罪の問題への関心が以前より高まっているといえる。

そのような中で全国の教師の精神疾患による病気休職は79年の664人から2000年の2,262人と急増しつつある。いわゆる教師ストレス研究は、この生徒指導であり教育病理の問題が一次的なメンタルヘルスを害する原因であることを指摘している。これらの原因から休職などの結果に至る問題は当然、学校教育の質に関わる問題であり教師個人にとってはキャリアや人生に関わる問題でもある。しかし一方で、教育行政については有権者の付託の上で成り立つ予算の運営と直接つながった人事上の説明責任に関わる問題である点に留意したい。

(2) 「教育病理」に苦闘する教育改革

先述の臨教審に続いて96年には第15期中教審が『21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第一次答申）』が示された。そこでは、これからの教育の目的として「ゆとり」の中で、「生きる力」を育むことが指摘されている。次いで先の女教師刺殺事件等を受け98年には、幼児期からの「心の教育」の在り方について第16期中教審が『新しい時代を拓く心を育てるために』を示している。

また、教員人事については『今後の地方教育行政の在り方』について答申が行われ、2000年頃の地方分権の推進において地方において具体的な取り組みが可能になりつつある。02年以降の前行学習指導要領の完全実施により『生きる力』を主軸とした学校週五日制や、教育改革国民会議から「教育を考える17の提案」（2000年）、文科省の『21世紀教育新生プラン』（01年）と立て続けに示さ

れた生徒指導や教育課程の刷新は、明治以来の量的な課題を追った学校教育の発展に対し、質的な側面に留意した制度再構築という今次教育改革特有の性格を持っている。

これらは学校教育に対し、生活指導・生徒指導上の問題への対策と教職員の資質向上のための人事制度の更新を主軸に進めるものである。岡山県の教育行政でも、教育改革プログラムを策定し、上述の動きを受け後述するように随時取り組む努力を行ってきた。しかし、このような教育改革の取り組みの原因となった「いじめ」、不登校（登校拒否）、青少年非行・生徒指導、教員のメンタルヘルス・指導力不足教員の問題は、改革により十分に改善できているとはいえない。むしろ、学校教育の「教育病理は深刻さを増している」というのが教育関係者や世論の強く憂慮するところである。次に、これらの取り組みと憂慮されるほどの課題を整理していこう。

3. 岡山県教委の2つのマニュアル作成

地方教育行政は順次、今次教育改革に対応した法令の整備を行いつつ、学校現場とのつながりを意識した取り組みを行ってきた。ここではその象徴的な取り組みともいえる岡山県教育行政が敢えて独自に作成したマニュアルの作成経緯と運営状況の整理を基に地方教育行政における教育改革の課題を省察したい。

(1) 『危機管理マニュアル』作成の経緯

2000年6月21日の放課後、県立高校生が金属バットによる暴力事件をおこした。野球部の体育館における練習中に同級生を金属バットで殴打し、帰宅後、母親を金属バットで殺害して逃走するという従来の生徒指導の文脈での想像を超える危機的事件であった。学校には事件発生直後からマスコミが詰めかけ、混乱となった。岡山県教委への事件の第一報は学校経由ではなくマスコミ関係者からの問い合わせであったことなどから混乱の度合いがわかる。直後より県教委は関係職員を学校に派遣し、情報収集と学校支援にあたった。事件の重大さと事件解決まで日数を要したため、全国的に連日マスコミが取り上げるところとなり学校の対応も厳しく批判された。

特に森上はこの問題対応の最前線に立つこととなり、従来の個々人の管理職や教職員の「生徒指導的気配り」

では対応不能であることを実感し、重大な危機管理やマスコミを含めた外部との連絡や連携体制の在り方について従来にない枠組みの必要性を痛感した。特に、事件の未然防止の観点から、「いじめ問題」に対して、危機管理意識を持った対応、事件の原因や関連する事実の把握と詳細な記録、マスコミ対応の習熟の必要性を痛感した。

このような未曾有の事件の対応中、6月27日に県立高校教諭が、住居侵入・婦女暴行容疑で逮捕された。まさに学校の存立基盤ともいえる信頼を揺り動かすことになっていった。このことは、不幸にも今次教育改革の取り組みとして進行していた生徒指導・教育病理上の問題とともに教職員の質・メンタルヘルスに関わる課題の重要性を同時に認識する契機となった⁽³⁾。両事件による県民の学校教育の信頼喪失を受け、岡山県教委は7月3日に岡山県教育庁内に「教職員の倫理及び生徒の暴力事件に関するプロジェクトチーム」を設置し、岡山県の教育機関、教育関係者、岡山県教育庁全課をあげて、課題解決にあたった。このことが本稿題目にあたる生活指導・生徒指導問題から深刻な危機までを範疇とする危機管理と教職員の能力向上のための人事・マニュアルづくりをセットで考える視点の契機となっている。

プロジェクトチームの議論に基づき岡山県教育庁『危機管理マニュアル』が公表されている。内訳は直接の契機に対する回答ともいえる生徒間の暴力事件、教職員のセクシャルハラスメント問題にとどまらず、「学校生活」、「学校保健」、「学校管理」、「教職員」という包括的な構成を行った。特に、学校運営で想定される様々な事件・事故を分析・検討し、その望ましい対応の在り方についてプロジェクトチームで議論を行う演習形式の成果により基本的指針を示し、作成を行っている。また、インターネットWebページにおいて、当時はまだ普及途上であったPDFファイルによる公開など広く議論と活用が容易になる配慮も行った。

(2) 『危機管理マニュアル』の運用

ところで、危機管理という用語は、日本では警察・公安行政により生まれ、政治・経済用語としても使用されていった。学校の事件・事故に対しても後述する01年の大阪教育大学附属池田小事件で注目されることとなる。この内実は危機管理意識を持った事件・事故の予防的学校運営、事件・事故発生後に生じるダメージを最小限に

軽減する危機管理の手法を踏まえた望ましい対応に関するものである(牧ら, 1991)。また、学校の危機管理の重点について永岡(1991)は、「事件・事故の発生に伴って生まれるダメージを軽減し組織の維持を図るための経営手法である。それは予防的対応と実際の事件・事故発生の対応とに分けることができる」としている。つまり、危機発生時の機械的手続きとしての対応だけではなく、未然の学校現場の予防を意識しながらの経営上の準備と予防、さらに事後対応いずれについても教職員の意識の向上、個々の学校現場の臨機応変な対応が可能となるような意識や仕組みづくりといった経営として期待されている。しかしながら90年代はどちらかというと日常の生活指導・生徒指導上の文脈において危機管理が語られる点と、深刻な危機については予防に重点を置き発生を前提としていない点が限界であったといえる。2000年に降立て続けに生じた「予防できなかった」または「予防自体が不能な」危機の発生を経て本来の危機管理の議論が始まったといえる。

そのような流れから各学校、教職員には危機管理意識の高揚と緊急時の対応について訓練・研修、各学校の実情に合った緊急対応マニュアルを独自に作成することを要請し、社会の変化に対応した学校の危機管理(経営)体制の確立を促すところからが教育行政の課題となった。従来の生徒指導の文脈での予防に重点を置きつつ、発生後の対応も事前に念頭に置くことはなかなか難しい。本マニュアルは、そのベースになるよう期待して作成されている。岡山県教委では、これをテキストとし管理職研修の際には、学校の危機管理に関する研修を取り上げ、教職員の能力開発や学校経営の改善、学校の危機管理体制の確立を促した⁽⁴⁾。

(3) 全国的な危機管理への注目

90年代末までの学校における危機管理は予防に重点を置き、事件・事故に対する緊急対応策として「施設の安全管理」、「防火・防災」、「地震対策」、「通学路」、「感染症対策」等が若干取り上げた程度であった。岡山県では2000年の不幸な事件により危機の発生した後の危機管理の対策の取り組みが始まったが、全国的にこのことが着目されたのは01年6月8日、大阪教育大学教育学部附属池田小学校事件が契機となっている。包丁を持った男が侵入し、児童23名(児童8名死亡)が殺傷された事件は

そもそも学校にとって予防の取り組みの余地さえほとんど存在しない。

事件当日に「文部科学大臣談話」が出され、各学校において安全管理についての緊急の再点検を行うことが要請された。10日には緊急の再点検の実施状況の調査の通知がなされ、11日には文科省四局長から各PTAに対して各学校の不審者対策に協力するよう依頼がなされた⁽⁵⁾。あわせて、文科省は同年の8月に教育委員会や学校が事件や災害などの危機管理のマニュアルの作成状況など50項目に及ぶ点検を都道府県等の教育委員会を通知している。また、02年12月に文部科学省は、各学校のマニュアル作成の参考になるように『学校への不審者侵入時の危機管理マニュアル』を作成し、全国の教育委員会や学校に配布した。これによって、各教育委員会や学校単位で作成が進み、翌年度には9割以上の学校で何らかの危機管理マニュアルが作成された⁽⁶⁾。

この事件の特徴である不審者、外部侵入者対策として、不審者対策で校門を閉じたり、校門に防犯カメラを設置するなどの防犯対策はなされたが、地域や保護者に「開かれた学校」が課題となる中で学校管理・運営はジレンマも抱えることとなった。

岡山県においては不幸にも一年早く生じた事件により他の自治体より早く危機管理のマニュアル化と啓発に努め、上述したような01年の池田小学校事件においてはさらなる危機管理の取り組みの進展を果たすことが出来た。しかし、そのような全国的な努力を通してもお、学校や通学路において子どもが被害者となる事件が引き続いて起きるだけでなく発生自体の予防を確実に達成できるわけではない。また、時代の変化や新しいタイプの事件や事故が確認される度に課題は増えていく。02年12月に文部科学省は『学校への不審者侵入時の危機管理マニュアル』を改訂し、08年1月に再改訂・配布し、各学校独自の危機管理マニュアルの不断の見直しを促している。08年の学校保健安全法の改正によって、学校には、「危険等発生時対処要領の作成」の義務(29条)が明文化されている。不審者対策、個人情報の漏えい、自然災害、感染症問題等、時代の変化とともに要請される課題にも、危機管理の意識を持って適切に対応できるように、危機管理マニュアルには不断の更新が求められる。

(4) 教員のメンタルヘルスの課題

教員による精神疾患による病気休職者数は、統計を取り始めたのは79年度には664人(病気休職者数は3,705人)で、病気休職者数3,705人の17.9%を占めていた。岡山県においても80年代の教員の精神疾患による休職者数は十数人と少ない状況で推移していた。このように現在ではメンタルヘルスの問題とあわせて語られる休職の問題であるが、実は80年代の岡山県の教職員の人事行政としては「問題懸案人事(いわゆる問題教員対応人事)」として把握されていた。つまり、精神疾患による病気休職、病気休職、復職のサイクルを長年にわたって繰り返し取得し、教育活動の支障のみならず保護者の不満・不信、同僚教員の負担の増加などを生む制度濫用の問題である。臨教審第二次答申(86年)で、教育荒廃の諸症状の一つに「いわゆる問題教員」の存在が指摘され、「適格性を欠く教員への対応」として「適切な分限処分等の措置」が必要と指摘されているように、この問題は岡山県だけの課題ともいえなかったとの印象を受ける。

現在、岡山県の教職員の場合は条例上、病気等で勤務できない場合は、病気休暇(同一疾患につき最長90日間)の取得または分限処分としての病気休職(同一疾患につき最長3年間)を受けることとなる⁽⁷⁾。制度の濫用とも思えるようなケースの対策として、一旦職場に復帰した後に同一疾病による再度の病気休暇や休職を行う場合、前の期間とその後の期間の通算の取り扱いを厳格化した⁽⁸⁾。加えて休職期間中の給与も常に満額支給であったものを休職期間に応じ減額する制度に順次更新した。このような病気休暇・病気休職の通算規定と給与扱いの適用を厳密に行うことで、濫用と疑われるような問題懸案となっていたケースの大部分解消することができた。しかしながら、80年代より割合としては大多数であった濫用ではない精神疾患による病気休暇・病気休職者の課題はすでに触れたように深刻さのスピードを現在も増しつつある。

(5) 教員のメンタルヘルス対策

93年6月に文部省の調査研究に委託を受けた「教員の心の健康等に関する調査研究協力者会議」が『教員の心の健康等に関する問題について』(審議まとめ)を発表している。すでに17年前のこの審議の時点で「心の不健康状態にある教員等の現状」として精神疾患を理由と

する病気休職者数の増加とそれに潜在的に数倍する病気休暇の問題を指摘している。管見の限り公表されている精神疾患による病気休暇者のデータは見当たらない。09年度の時点で5,000名を超えた精神疾患による病気休職者数と、現在も実数不明なままの病気休暇者の実態は深刻化が増しつつある。

岡山県の教職員の場合を見てみよう（表1）。97～2000年度間の4年間に「病気休暇を引き続き20日以上取得した者」（つまり20日以上病気休暇者および病気休職者）は、915人である。その内、精神疾患事由数は191

人（20.9%）である。精神疾患患者 191人の内、病気休暇のみで治癒した者は80人で、111人が病気休職に入っている。休職に入る割合は58.1%である。内訳としては当初の病気休暇事由の約2割が精神疾患患者であった。また、精神疾患で病気休暇を取得した者の内、97年度は約4割から2000年度は約7割の者が病気休職に入っている。また、以前は全国平均と同程度であった病気休職における精神疾患を理由とするものの割合が岡山県についてはこの10年で顕著に高くなっている。

表1. 岡山県の病気休暇の状況

岡山県の病気休暇の状況（H9～H12年度内に病気休暇を引き続き20日以上取得した者の実人数）

		平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	合計
病気休暇者数(A)		239	214	244	218	915
内、精神疾患患者数(B)		43	48	51	49	191
精神疾患患者数	病気休暇のみで治癒した者	26	20	18	16	80
	病気休職に入った者(C)	17	28	33	33	111
(A)に占める(B)の割合		18.0%	22.4%	20.9%	22.5%	20.9%
(B)に占める(C)の割合		39.5%	58.3%	64.7%	68.7%	58.1%

(岡山県教育委員会調べ)

(6) 『管理職のためのメンタルヘルスブック』の作成経緯と運用

1990年代の岡山県および全国の教職員の精神疾患による病気休職者の推移は表2のとおりである。岡山県でい

えば98年度より精神疾患患者の病気休職者数が急増し、教職員数に占める割合も全国平均を上回る勢いとなっており教職員のメンタルヘルスの対策は急務となっていた。

表2. 1990年代の教職員の精神疾患による病気休職者数の推移（年度内人数）

文部科学省資料より作成

		H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12
岡山県	在職者数(A)	16,872	16,760	16,671	16,534	16,459	16,248	16,108	15,850
	休職者数	72	86	62	64	64	79	92	99
	うち精神疾患患者数(B)	20	24	23	18	26	33	45	48
	(B) / (C) × 100	0.12%	0.14%	0.14%	0.11%	0.16%	0.20%	0.28%	0.30%
全国	在職者数(C)	984,115	976,220	971,027	964,365	958,061	948,350	943,641	930,220
	休職者数	3,364	3,596	3,644	3,791	4,171	4,376	4,470	4,922
	うち精神疾患患者数(D)	1,113	1,188	1,240	1,385	1,609	1,715	1,924	2,262
	(C) / (D) × 100	0.11%	0.12%	0.13%	0.14%	0.17%	0.18%	0.20%	0.24%

先の『教員の心の健康等に関する問題について（審議まとめ）』では、対応策の一つとして心の健康管理、カウンセリングの充実を挙げている。さらに、教職員のメンタルヘルスについて管理職の親身な当該教員への対応と学校現場へのこの問題の啓発などの必要性を指摘している。岡山県の場合も、校長・教頭の管理職研修の際に、精神科医や人事担当者によるメンタルヘルスの講義を行い、意識啓発に取り組んでいた。しかしながら90年代時点での教職員向けのメンタルヘルスの手引書としては89年3月に兵庫県教委発行の『教職員のための「心の健康」手引書』などのほか参考可能なテキストは少なかったのも実態である⁽⁹⁾。

2000年代に入り精神疾患による病気休職者の急増が生じ、学校の管理職や教職員にメンタルヘルスの意識向上、復職支援制度の設定がいよいよ課題として顕在化しつつあった。そこで、岡山県教委は、教職員のメンタルヘルス対策を検討するため、01年～02年度に精神科医や臨床心理士などによる専門家と小・中・高等学校の校長による岡山県教委メンタルヘルス対策委員会を設置し、具体的な対応策を協議している。岡山県教委メンタル対策委員会では、学校の教職員のメンタルヘルス対策のキーパーソンとしての管理職の役割に着目して、委員会設置初年度のうちに管理職の正しい知識・理解力の向上を図り、職場の環境づくり、教職員へのかかわり方について分かりやすく解説することに重点を置いた『管理職のためのメンタルヘルスブック』を作成、配布した。

作成の手続きは委員として参加する校長による現場の実態の報告・分析をもとに、教職員の診療経験を多く持つ精神科医、相談事例を多く持つ臨床心理士がまとめる形を取り、実際に管理職の意識啓発と手続きの説明に貢献することを目指している。

このようなテキスト作成と並行し、管理職に対しては、管理職メンタルヘルス研修会、管理職メンタルヘルス相談等を実施している。また、教職員に対しては、心についての自分自身の健康管理（セルフケア）に努める姿勢を持つことが必要であるとして、教職員自分自身の心の状態を把握することストレスへの対処方法の習得など、自身のセルフマネジメント能力に着目しての取り組みを意識した。加えて相談する教職員のプライバシーの保護に配慮し、安心して相談できる相談窓口の整備に努め

ていた。

これらは一定以上の成果を得たものと評価したいが統計からも分かるようにこの問題を解消しているかといえは難しい。また、後述するように管理職の負担や責任の過重などの課題を意識するに至っている。

3. 成果と今後の課題

(1) 教育現場や県民から支持された教育施策

前述したように、岡山県教委の『危機管理マニュアル』は、2000年の県立高校生の金属バットによる暴力事件が契機となって作成されたものであるが、この事件が契機となり、県民や地域住民で児童生徒を育てようという機運が盛り上がった。例えば、学校を地域の存在として認識する気運が高まり、通学路の安全対策として地域住民による学区の巡回や安全管理に関する各種支援を多くの学校が得ている。また、01年度からの岡山県「チャレンジワーク14」や02年度からの岡山県「小1グッドスタート支援事業」など「開かれた学校」として、地域の教育力が活用された教育施策が展開され、県民からも支持されている。前者についてはおもにキャリア教育の一環として学校教育の課題を地域において担ってくれる事業であり、後者は地域住民の人材が小学校1年生の教室で教育支援を行うという事業である。前行学習指導要領より示された「開かれた学校」の課題は危機管理に関わる悲劇的な事件や事故の貴重な経験を経て、このような安全と地域との連携という形で現在進行形で発展し、成果をもたらしたことを指摘しておきたい。

(2) 精神疾患による病気休職の課題

すでに述べたように80年代までの病気休職等の課題は制度濫用の予防に関する取り組みであった。これらは成果を挙げたところであるが、一方で90年代以降も純然たるメンタルヘルスの問題は深刻さが増しながら有効な対策を得ていない。メンタルヘルスの意識や啓発、簡単な学校や個人の自助のための能力は確保しつつある。

しかし、特に大きな現状の改善課題を二つ挙げれば、復職の問題と管理職の負担の過重化の問題が特に大きな懸案といえる。教職員が精神性疾患により病気休職した場合、復職判定を巡って当該職員と主治医の判断と校長や市町村教委の人事担当者の判断が議論されるがそれぞ

れの見解が異なることが多い。

学校現場が復職に不安を持ちながら健康診断審査委員会では復職が認められるケースが少なからず存在する。教職の性質上勤務軽減が難しく結局は復職したものの、すぐに病状が悪化し再度休職に入るケースや休職・復職を繰り返すケースが少なくない。つまり、不正や濫用が無くなる一方で無理な復職の問題が生じているのである。

この点について、大西(2007)は「重要な判断材料となるべき精神科領域での診断書に関し、その妥当性・信頼性に疑義があることが少なくないことから問題を複雑化させている。精神科主治医が患者擁護を第一に、職場の利害まで考えずに作成したり、病状の善し悪しといった疾病性だけの判断のために実際の就労能力と乖離していることが少なくないからである」としている。このような課題は教職に限らない休職における論点といえよう。

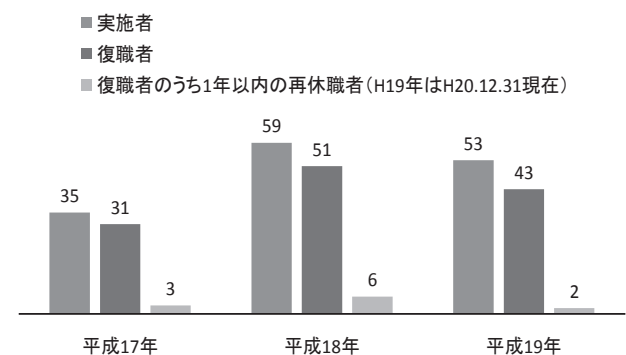
この問題については、2000年代になり、前述の岡山県教委メンタルヘルス対策委員会で協議され、03年度から『復職支援システム』の運用を開始している。このシステムでは、岡山県教委のメンタルヘルス部会（健康診断審査委員会の専門部会）の専門家が、休職者や管理職、主治医との連絡調整を行ったり、休職者自身が復職前に復職プログラムを実施することで円滑な職場復帰を支援し、疾病の再発防止をしていくことを目指している。この制度の導入により、復職プログラムの実施や校長と主治医、メンタルヘルス部会の専門家等との協議により、学校現場の意見が尊重され、復職判定を巡る問題は大きく前進した。しかしながら、このようなシステムを導入しても、復職における主治医と学校現場の事例性的見解の食い違いは少なくはない。

さらにこの制度以降で大きな課題となったのが、管理職の負担増加である。管理職にとってこの制度で休職者と主治医との連携が取りやすく、メンタルヘルス部会の専門家に相談や助言を得ることができるようにはなった。反面、管理職が本人や主治医と面談したり、療養報告書作成、復職プログラム実施計画書の作成、サポーターの選定、復職プログラムの実施、復職プログラム日誌の記入、復職プログラムの終了報告書など、精神疾患の専門家でない管理職にとっては精神的にも時間的にも大きな負担である。

また、復職の審査後の管理職の負担はより深刻である。精神疾患による病気休職者の休職理由は、児童生徒の生徒指導上の問題、同僚との人間関係、保護者とのトラブル、仕事の変化など、休職者が勤務する学校に関する要因があるケースが多い。そのような問題が発生し傷ついた本人に当該学校で本格的な復職前に原則として岡山県では4週間のいわゆる「慣らし運転（リハビリ出勤）」を実施することは、管理職及び休職者自身、同僚にとっても極めて負荷の高い作業である。事例性と疾病性の曖昧さとともに、復職プログラムが休職中なのか復職後なのかなどの定義の曖昧さを抱えている。こういった「慣らし」であり「リハビリ」は現実的ではないとの印象を校長職経験の中で森上は痛感している。例えば、学校外の“リハビリテーション施設”を設けたり、勤務校以外での対応など復職プログラムの弾力的な運用方法の模索を期待したい。

なお、岡山県の教職員の復職プログラムの05～07年の実施者は147人、復職者は125人、復職者の内1年以内の再休職者は、11人である（図1）。

図1 岡山県教職員の復職プログラム実施状況



（「データがしめす教育行政施策の推進状況」岡山県教育委員会 2010年3月）

（3）関連問題としての指導が不適切な教員の対応

前述した86年の「臨教審第二次答申」以降、国においてもまた岡山県においても教職員人事における指導力不足や指導が不適切な教員への対応について法令の整備をすすめている。この文脈において教師の精神疾患による病気休職等の問題も法令の枠組みづくりが進んでおり、岡山県の『新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究会報告書』（02年）において「通常の教育活動に困難をきたす」という意味で精神疾患の問題は指導力不足教員の問題の範疇に入ることと、精神科医等への受

診命令を管理職が行う必要もあることなどを提示している。実際にこれは同時期の他地域の教育行政でも共通の認識となっている⁽¹⁰⁾。これらをまとめていけば濫用の対策と必要な休暇や休職を強制してでも学校が行うことを可能にする仕組み作りの範疇であったといえる。言い換えれば、このような一連の法令の整備で有権者に対する行政上の説明責任を果たすための取り組みは確保しえた。

国は08年の時点で各都道府県教委が法律に基づく人事上の運用を適切に行うことができるように、「指導が不適切な教員の人事管理システムのガイドライン」を示している。このガイドラインに、「その原因が明らかに精神疾患等心身の故障による場合は、指導改善研修によらず病気の治療に専念させることが必要である。」としている。つまり、指導力不足教員の問題の中に精神疾患による病気休職もしくはそれに近い状態の教師が制度上「指導が不適切な教員」に定義されていることになる。

しかし、学校での生徒指導や学校病理などの結果としてメンタルヘルスを害した濫用ではない精神疾患による病気休暇・休職者にこの扱いは誤解や厳しすぎる印象もある。指導が不適切な教員の定義、認定、指導力向上の研修、研修後の指導力の判定等については当該教員及び校長・教頭、教育委員会担当者等に非常に厳しい負担と問題を内包しているが、教職員にとって指導力向上やメンタルヘルスの治療や確保につながる制度として今後の十分な研究とシステムづくりの議論が必要である。

(4) 精神疾患と危機管理の背景としての教育改革

06年に教育基本法が改正され、それに伴う学校教育法の改正、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正、教育職員免許法の改正が行われ、教育改革のスピードは急速である。岡山県教委の『危機管理マニュアル』の作成と『管理職のためのメンタルヘルズブック』の作成、を見ることで危機管理の課題と教職員の能力の確保の取り組みを検討してきた。これらの問題自体が児童生徒の学力および生活指導の問題だけでなく保護者や地域の問題の増加、さらに生じた問題自体が従来よりもより重い問題となる社会全体の変化が原因となっている。

そのような社会全体の変化に対応するための教育改革でありその一環としての地方教育行政単位で「できる試み」としてのシステム化を行ってきたといえる。筆者らは、臨教審以来の教育改革の動向の方向性については概

ね肯定的な認識を持っているものの、2000年代の教員の精神疾患による病気休職者の急増（2000年度2,262人から09年度5,458人）が示すように、教育改革が社会の変化に対して十分な対応ができていないかと思われる難しい認識を持っている。今後は、本稿で論じた教職員にとっての今後の課題の究明と合わせて、児童生徒や保護者・家庭、地域の変化への対応についても考察を広めていきたい。

【注 釈】

- (1) 84年に設置された臨時教育審議会は、85年から87年にかけて、『教育改革に関する第一次答申』から『同第四次答申』までを発表した。86年の「教育改革に関する第二次答申」では、我が国の学校教育、とりわけ初等中等教育は深刻な危機の中にあると分析し、教育荒廃の諸症状として、陰湿ないじめ、子どもの自殺、登校拒否、青少年非行、家庭内暴力、偏差値重視の受験戦争、学歴偏重、いわゆる問題教員、体罰等の諸症状を指摘していた。
- (2) 現在の「ゆとり教育批判」とは逆に「受験戦争」などが問題とされているが、これは健全な学校教育と問題解決能力にウェイトをおいた学力の在り方が指摘されたためである。これは前行学習指導要領(1998年改訂)および新学習指導要領(2007年改訂, 2011年度完全実施)が基本的に受け継いでいる教育課程面での改革の流れであり、「ゆとり教育批判」は改革への批判と位置づけることが出来る。
- (3) 岡山県教育庁(2001)『危機管理マニュアル』では、学校における危機管理の定義づけとして「児童生徒・教職員の生命、学校に対する信頼・日常の教育活動を守るために、危機を予知・回避するとともに、危機発生時には、被害を最小限にとどめる取組のこと」としている。これは、2つの事件を直接反映したものといえる。
- (4) ちょうど同時期に学校経営やその中の危機管理の考えに民間企業の経営手法を取り入れる動きが重視されている。岡山県教委においても、03年に民間人校長2名を任用し、学校運営や管理に民間企業の経営手法を取り入れる動きが進められた。あわせて管

理職研修においても盛んに企業人を講師に招聘して、経営者として民間の経営マインドや手法を身につけることに成果があったことを附記しておきたい。

- (5) ちなみに、岡山県教委では、6月9日には、第1回岡山県教育委員会危機管理対策本部が設置され、同年3月に作成された『危機管理マニュアル』の徹底を呼び掛け、不審者・外部侵入者による事件の未然防止、幼児児童生徒の安全確保及び安全管理について緊急の対応を行った。
- (6) 2001年(平成13年)12月には、岩手県教育委員会が「教育委員会 危機管理マニュアル」を作成・発行しているが、「幼児・児童・生徒及び施設利用にかかる事項」で32事例、「自然災害に等にかかる事例」で4事例、「その他の事項」で5事例を取り上げ、県内の実態を考慮にした「猛獣(学校周辺にクマが出没)」や「不審者の侵入」も含め、42事例の多くを取り上げ、一つ一つの事例ごとに危機発生時や危機終息時の対応策、日頃からの予防策について標準的なものをまとめている。
- (7) 中島(2005)などでは病気休暇期間で対応できる精神疾患者に代員配置の根拠となりやすい病気休職を敢えて発令する問題が指摘されている。岡山県教委においては病気休暇者に対する代員の配置について、その期間が1カ月を超える場合については、学校からの要望書を検討した上で代員を措置していた。中島の指摘するような問題がどの程度あるかについては今後の検討の課題としたい。
- (8) 岡山県において病気休暇の場合、病気休職した職員に復職を命じた日以後、6月以内に同一または、類似に近い疾病により休養を要する診断書が出された場合、病気休暇としないで休職扱いとする。休職した教職員が、復職後4年を経過しないで同一疾病により再び休職する場合における休職期間は、3年から前回の休職期間を控除した期間を越えない範囲内において休養を要する程度に応じて定めるものとした。また休職した職員を復職後、4年を経過して再び休職する場合における休職期間は2年を超えない範囲で休養を要する程度に応じて定める。
- (9) 教員の心の健康等に関する調査研究協力者会議は、平成4年6月に教員の心の健康等に関する問題の実

態およびそれに対する教育委員会の取り組みの現状を把握するために全国の実態調査を行っている。それによれば、「管理職向けのメンタルヘルスの手引書を作成しているのは7県市に過ぎない」とし、教員用の冊子やパンフレットを作成したものも「14県市」に過ぎないと報告している。

- (10) 文部省は2000年3月、神奈川県等14府県、神戸、北九州市の2政令指定都市に対して「指導力不足教員に対する人事管理の在り方についての調査研究」を委嘱しており、翌年3月、「指導力不足教員に対する人事管理の在り方についての調査研究」を全都道府県・政令指定都市に委嘱している。同様の文脈が報告されている。

【引用文献】

- 永岡 順 1991 『学校の危機管理—予防計画と事後処理—』 東陽館出版社
- 中島一憲 2005 「特別講演 教師のメンタルヘルス—最新データによる臨床的検討—」『学校メンタルヘルス』8, pp. 35-41.
- 牧 昌見・木暮和夫・家田哲夫 1991 『学校の危機管理』ぎょうせい
- 教員の心の健康等に関する調査研究協力者会議 1993 『教員の心の健康等に関する問題について』(審議まとめを)
- 大西守 2007 「メンタルヘルス活動の個人の限界・職場の限界」『教師のストレス対処ハンドブック 児童心理臨時増刊861号』 pp. 26-34.

【附記 1】

本稿は森上が高木と議論の基に作成し、高木と調整しつつ森上が最終校正を行った。

【附記 2】

科学研究費補助金(挑戦的萌芽研究:課題番号 21653088)「地域性に適合した包括的教師ストレス改善プログラムの開発」の援助を受けた研究である。

